

PROPOSTA DE CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE AUTOS FINDOS PARA A PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA NACIONAL *

Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão
de Documentos da Justiça Federal

RESUMO

Anuncia a importância da conservação de documentos para a preservação do patrimônio público, da memória da sociedade e para o exercício da cidadania, pois nos arquivos públicos estão registrados provas e testemunhos dos direitos e deveres do Estado para com o cidadão e vice-versa.

Apregoa a necessidade de uma gestão documental abrangente e eficaz, com uma política institucional de documentos bem definida, incorporando os documentos de processos ainda em curso, os já julgados e a documentação considerada histórica.

Aponta os motivos pelos quais deve haver critérios de seleção de documentos para fins de guarda e eliminação de autos findos, bem como o embasamento legal para tanto.

Por fim, apresenta estudos para estabelecimento dos critérios de avaliação de documentos, visando a identificar aqueles de valor histórico, e aborda critérios legais de temporalidade com base na natureza do provimento jurisdicional para fins de guarda e eliminação de ações judiciais transitadas em julgado.

PALAVRAS-CHAVE

Arquivos públicos; gestão de documentos; critérios; autos findos; preservação; patrimônio público; memória; cidadania; documentos – seleção, avaliação, eliminação; Estado; legalidade; temporalidade.

* Conferência proferida no "3º Congresso de Administração da Justiça", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, no auditório do Conselho da Justiça Federal, Brasília-DF.

1 IMPORTÂNCIA DA PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS

Um sistema eficiente de arquivos facilita o acesso às informações necessárias à administração da Justiça e ao exercício da cidadania.

Atualmente, na maior parte das instituições da Justiça Federal, desarquivar processos em tempo hábil constitui-se uma meta difícil de ser alcançada, em decorrência da precariedade das condições e métodos de guarda e conservação. Quanto mais antigo é o documento procurado, maior é a dificuldade para a sua localização.

A gestão de documentos arquivísticos é geralmente feita de forma mecânica e burocrática. Os arquivos são como depósitos de papéis velhos e o acesso às informações é difícil não só para os cidadãos, como para os próprios juizes e servidores. Os documentos de valor histórico não recebem tratamento especial e, muitas vezes, perdem-se definitivamente. Mesmo nas seções e tribunais que têm arquivos como unidades administrativas, seus serviços privilegiam o documento como um fim e não como um meio de acesso a informações que permitam o exercício da cidadania e a consolidação da memória institucional e da identidade cultural da sociedade.

Os documentos são patrimônio público, tanto no sentido administrativo quanto do ponto de vista cultural. A sociedade delega à Justiça o dever de zelar por esse patrimônio e propiciar o acesso a ele, de modo a assegurar o direito à informação, garantido pela Constituição Federal, em seu art. 5º:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Ainda em seu art. 23, a CF/1988 estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

III – *proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

Se a guarda e a conservação dos documentos têm sido feita de um modo que dificulta o acesso ao seu conteúdo, os cidadãos estão sendo privados de seu direito à informação e também de outros direitos decorrentes do uso desses documentos como prova documental, perdendo estes a sua utilidade.

Além da importância mais direta para a instituição e para os interesses particulares dos cidadãos, os documentos do Poder Judiciário têm papel fundamental em um processo de mais longa duração: o direito à memória. Eles devem, portanto, ser conservados e organizados de forma que possibilitem a pesquisa histórica. O direito à memória significa não só criar condições para os pesquisadores realizarem suas pesquisas, mas, também, para a sociedade constituir e reforçar sua identidade cultural¹.

Estas três dimensões da documentação do Poder Judiciário: patrimônio público, elementos de constituição e exercício da cidadania, bem como base de preservação da memória da sociedade correspondem, na teoria arquivística, às três idades da documentação. São patrimônio público os documentos correntes, como os processos em tramitação; são elementos de consti-

A função principal dos arquivos permanentes ou históricos é reunir e tratar os documentos após o encerramento de sua função primeira, (...) ou seja, o documento passa de *arsenal da administração para celeiro da história*. É considerado um arquivo permanente o local onde os documentos terão uma preservação definitiva, (...) disponibilizados para usos científico, social e cultural.

tuição e exercício da cidadania os documentos intermediários, como as ações judiciais já transitadas em julgado, mas que ainda podem ser utilizadas para a verificação de direitos; e são necessárias à preservação da memória da sociedade os documentos históricos, de valor permanente, como algumas ações judiciais já transitadas em julgados.

Os arquivos são carentes de políticas de preservação e organização, o que dificulta o acesso às informações e a sua utilização como fonte de pesquisa histórica. A pesquisa no Brasil tem-se constituído numa tarefa árdua. Há pouco incentivo governamental.

Arquivos, em geral, acumulam os mais variados materiais provenientes de atividade funcional ou intelectual de instituições ou pessoas, gerados ou recebidos no percurso de suas funções específicas. Seu fim será administrativo e jurídico, passando, em longo prazo, a histórico.

A função principal dos arquivos permanentes ou históricos é reunir e tratar os documentos após o encerramento de sua função primeira, que é sua utilização pelo órgão que o gerou, ou seja, o documento passa de *arsenal da administração para celeiro da história*². É considerado um arquivo permanente o local onde os documentos terão uma preservação definitiva, em que não deverão ser só custodiados, mas também disponibilizados para usos científico, social e cultural. Ou seja, divulgados e privilegiados como matéria-prima da pesquisa.

Nos arquivos públicos estão registrados os direitos e deveres do Estado para com o cidadão e do cidadão para com o Estado, provas e testemunhos que deverão ficar preservados. O documento, para o historiador, possui valor de informação, além de ter sentido de prova, possibilitando conhecer a organização e funcionamento do órgão que lhe deu origem.

2 GESTÃO DOCUMENTAL

A gestão de documentos contribui para as funções dos arquivos sob diversos aspectos, tais como: garantir que as políticas e atividades do Estado sejam documentadas adequadamente; selecionar e reunir documentos de valor permanente, tentando diminuir ao máximo o número de documentos de valor transitório; garantir a melhor organização desses documentos; inibir a eliminação de documentos de valor permanente;

bem como garantir a definição de forma criteriosa da documentação que irá se constituir em patrimônio arquivístico do País³. Segundo a Unesco, os documentos de guarda permanente representam de 2% a 5% de toda a massa documental produzida pelas instituições⁴.

Para que a gestão dos documentos públicos promova a cidadania, é preciso que haja uma política institucional de documentos bem definida. A formulação e a implantação dessa política devem incorporar os documentos de processos ainda em curso, os já julgados e a documentação considerada histórica.

A política de gestão documental deve ser abrangente para ser eficaz. Deve considerar todos os tipos de documentos e todas as etapas de seu ciclo. Não basta definir onde serão guardados os documentos, mas, também, preocupar-se com a forma de registro e acompanhamento de seu trâmite, bem como possibilitar o acesso a eles. Neste particular, um sistema eficiente de acompanhamento processual deve estar integrado ao sistema de arquivos. É importante, ainda, dar atenção à racionalização dos procedimentos administrativos existentes, eliminando vias, formulários, "juntadas" desnecessárias, arquivamentos em duplicidade, reduzindo a geração de documentos e tornando mais rápido e eficaz seu fluxo.

A gestão de documentos é uma prática mundial. Programas similares são adotados por grandes arquivos em todo o mundo, como a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos, os arquivos públicos do Canadá e da Austrália, bem como o Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro⁵.

O principal instrumento de controle de documentos de um sistema de arquivos são as tabelas de temporalidade – instrumentos de valor legal (normalmente estabelecidos por ato normativo), que regulam o arquivamento da documentação, estabelecendo os prazos, critérios e responsabilidades pela conservação ou eliminação de documentos. Devem ser elaboradas para todas as séries documentais existentes, identificando as diversas fontes de geração dos documentos, por meio de comissões interdisciplinares (para evitar ações corporativistas). As tabelas reúnem os critérios de gestão e devem ser revistas periodicamente, buscando melhores formas de ordenar e guardar os documentos para facilitar a recuperação das informações pelos agentes públicos e pelos cidadãos.

Nenhum documento pode ser eliminado sem antes cumprir seu prazo de validade. Por esse motivo, as tabelas de temporalidade determinam o tempo mínimo de guarda de cada espécie documental, nada impedindo que se guardem alguns documentos por mais tempo.

3 POR QUE SELECIONAR DOCUMENTOS?

A necessidade de se estabelecerem critérios de seleção de documentos para fins de guarda e eliminação é de fácil constatação. A seleção é feita para: reduzir a massa documental; agilizar a recuperação das informações; melhorar a conservação dos documentos de guarda permanente; melhorar a eficiência administrativa; liberar espaços físicos; bem como incrementar recursos de pesquisa, como catálogos e guias. Em suma, a redução do volume do acervo arquivístico visa a agregar valor à informação e facilitar o seu uso.

Diagnósticos dos arquivos das instituições da Justiça Federal, realizados nos anos de 1996, 1998 e 2001, indicaram os problemas organizativos e estruturais relacionados a seguir:

a) Processos julgados na Justiça Federal após 1967 perfazem aproximadamente 900 km. Os demais documentos arquivados definitiva ou provisoriamente, como os processos suspensos ou sobrestados, são mais 400 km lineares. A esses valores adicionam-se os documentos relativos à primeira fase da Justiça Federal e às áreas administrativas dos arquivos – aproximadamente 300 km lineares – totalizando 1600 km lineares, ou quatro vezes a distância entre São Paulo e Rio de Janeiro;

b) Existência de grande volume de documentos não-cadastrados em sistema automatizado ou manual, não sendo, portanto, passíveis de recuperação;

c) Inexistência de arquivo como unidade administrativa. Em muitos casos, os autos findos são arquivados nas varas e turmas, acarretando uma crescente necessidade de ampliação do espaço físico e, conseqüentemente, da construção de novos prédios;

d) Espaços físicos inadequados e insuficientes, com problemas de infiltração, rachaduras, falta de resistência da estrutura, existência de mofo, umidade, iluminação insuficiente, exposição ao sol, ao calor, ventilação inadequada, equipa-

mentos de segurança contra incêndios inadequados a depósito de papéis, fiação elétrica exposta, falta de higienização e limpeza adequadas, presença de agentes poluentes e a existência de até treze depósitos de documentos em diferentes locais em uma mesma cidade sede de seção judiciária;

e) Falta de recursos humanos em número e em qualificação;

f) Falta de recursos materiais: sistemas automatizados, estantes, caixas-arquivo, computadores, impressoras, mesas e outros mobiliários;

g) Falta de equipamentos de proteção (luvas, máscaras, jalecos) e ocorrência de doenças adquiridas em função do trabalho (alergias respiratórias e de pele) devidamente comprovadas pelos serviços médicos das instituições;

h) Falta de normas, manuais e instrumentos de gestão documental, planos de classificação de documentos, guias de transferência de autos findos das varas para os arquivos, métodos de recuperação dos documentos e critérios de eliminação de documentos. Vinte e um por cento dos arquivos já haviam eliminado documentos e outros 24% não souberam informar.

Em decorrência dos altos custos para a organização e a manutenção adequada desses acervos, reverter esse quadro institucional adverso é condição para que os arquivos possam cumprir as suas funções já mencionadas.

Isso pode ser feito preservando-se adequadamente os documentos de valor permanente, por meio da eliminação daqueles destituídos de valor, que não irão comprometer esse resgate histórico, depois de superados os seus prazos de guarda por razões prescricionais. Essas providências são necessidades econômicas que não podem ser ignoradas por uma administração responsável.

Para tanto, em outubro de 1998, o Conselho da Justiça Federal - CJF instituiu a Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão de Documentos da Justiça Federal, pela Portaria n. 159, constituída por servidores dos TRFs e CJF, a qual iniciou seus trabalhos pela elaboração dos instrumentos necessários à organização dos Arquivos Administrativos. Esses instrumentos foram aprovados pela Resolução n. 217, de 22 de dezembro de 1999, que disciplinou o Programa de Gestão de Documentos da Administração da Justiça Federal

de 1º e 2º Graus. O programa inclui a normatização de um conjunto de medidas de gestão documental. A criação de Comissões Permanentes de Avaliação Documental em todas as instituições da Justiça Federal é uma dessas medidas. Essas Comissões têm como competência a implementação da política de gestão documental da instituição, a seleção de documentos de valor histórico para a guarda permanente e o descarte de documentos com base nas tabelas de temporalidade, entre outras.

4 EMBASAMENTO LEGAL PARA A ELIMINAÇÃO DE AUTOS FINDOS

A eliminação de autos findos era disciplinada pelo art. 1.215 do Código de Processo Civil – Lei n. 5.925, de 1973. Contudo, esse dispositivo foi suspenso pela Lei n. 6.246, de 1975, até a edição de lei específica sobre a matéria.

Antes de iniciar o estudo de critérios de seleção para avaliação de autos findos, a Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão de Documentos da Justiça Federal preocupou-se em verificar se o Poder Judiciário estava legalmente autorizado para tanto.

A conclusão foi que essa autorização legal existe, e está contida na Lei n. 8.159, de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, constituindo-se na lei especial prevista. Ela revoga de forma tácita o art. 1.215 do Código de Processo Civil, ao disciplinar a gestão de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

O art. 20 da Lei n. 8.159/91 estabelece:

Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Os processos judiciais são os documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário no exercício de suas funções. Gestão de documentos, segundo o art. 3º da mesma lei, significa *o conjunto de procedimentos e operações técnicas à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e in-*

termediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Portanto, não poderia ser outra a interpretação.

A eliminação de documentos é também cogitada de forma expressa no art. 9º da referida Lei. Ou seja, o legislador deixou claro o fato de que a gestão envolve atos de guarda e de disposição. Por tais razões, o processo de eliminação de autos findos encontra-se respaldado pela Lei n. 8.159/91 e o que resta a discutir são os critérios dessa eliminação.

Esse entendimento foi apresentado ao Conselho Nacional de Arquivos – Conarq, por ocasião da edição do Decreto n. 4.073, de 03 de janeiro de 2001, que regulamentou a mencionada Lei. A consulta foi encaminhada à Casa Civil, que confirmou o entendimento em parecer enviado ao Conselho da Justiça Federal.

Em 17 de fevereiro de 2003, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República emitiu uma nota examinando ofício encaminhado pelo Presidente do Conarq no sentido de propor anteprojeto de lei dando nova redação ao art. 1.215 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Nessa nota, apesar de ter recomendado o não-encaminhamento do projeto nos termos em que foi apresentado, o assessor asseve-

(...) a matéria é muito delicada e deve ser tratada com todo o cuidado para a preservação da memória nacional. (...) nem todos os processos são históricos, que o acúmulo de papéis nos arquivos do Judiciário gera uma situação insustentável e que os custos da guarda indiscriminada não se justificam.

rou que “não há impeditivo a que a lei atribua determinada competência à eliminação de autos processuais aos órgãos jurisdicionais, mas a estes cabe definir que instância interna desempenhará a função”. Afirmou também que a autorização para eliminar autos era matéria legal, **mas sua regulamentação ficava na esfera dos regimentos internos de cada tribunal** (grifo nosso).

Em 7 de abril de 2003, a ADIn n. 1.919-8 foi julgada prejudicada. Essa ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República, impugnando o Provimento n. 556, de 14/2/1997, do Conselho Superior de Magistratura do Estado de São Paulo, o qual tratava da eliminação de autos decorrido o prazo de apenas 5 anos do seu trânsito em julgado. Apesar de saber de antemão que o Recurso em Mandado de Segurança n. 11.824 havia sido julgado pelo STJ e que a decisão transitara em julgado, impossibilitando o julgamento da ADIn, a Ministra Ellen Gracie proferiu seu voto, por considerar de grande importância a matéria sobre eliminação de autos.

A Ministra alegou que a matéria é muito delicada e deve ser tratada com todo o cuidado para a preservação da memória nacional. Concorda que nem todos os processos são históricos, que o acúmulo de papéis nos arquivos do Judiciário gera uma situação insustentável e que os custos da guarda indiscriminada não se justificam. Porém não chega a propor uma solução definitiva para a massa acumulada, limitando-se a sugerir que a produção de papel diminua e discorda do entendimento de que a Lei n. 8.159/91 tenha delegado aos tribunais o poder de regulamentar a eliminação de autos.

5 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS E OS CRITÉRIOS HISTÓRICOS ADOTADOS

Superado esse primeiro obstáculo, a preocupação voltou-se ao estudo para estabelecimento dos critérios de seleção, visando a identificar os documentos de valor histórico.

Ieda Pimenta Bernardes, doutora em História pela USP, coordenadora do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, considera que, na avaliação de documentos arquivados em sequência numérica (como são organizados os acervos de processos da Justiça Federal), deve-se avaliar documento por documento, procedimento bastante trabalhoso em uma massa documental acumulada.

Essa dificuldade tem levado à eliminação sem critérios ou à reprodução do acervo em outros suportes (digitalização ou microfilmagem), sem a prévia identificação e avaliação dos conjuntos documentais. A substituição de suporte representa investimento inútil quando incide sobre documentos repetitivos, desprovidos de valores informativos, probatórios ou culturais, que poderiam ser eliminados, conservando-se apenas pequenas amostras⁶.

Na concepção dos historiadores, microfilmagem ou digitalizar documentos não são métodos que permitem a destruição dos originais daqueles de valor histórico. Isso apenas facilita a pesquisa, evitando o desgaste da manipulação excessiva. Entendem ainda que critérios históricos são definidos a partir do conhecimento de cada documento existente nos acervos das instituições, não sendo, portanto, objetivos.

Ainda em busca desses critérios históricos, foi contratada consultoria da Professora Doutora Ana Maria Camargo, historiadora da Universidade de São Paulo, a qual, em seu parecer, recomendou o corte homogêneo e linear dos assuntos e classes processuais para a preservação das ações judiciais transitadas em julgado, extraindo amostras de mesma grandeza. Antes de eliminar, uma comissão multidisciplinar deveria dar valores para cada documento, determinando prazos de conservação e definindo o que poderia ser eliminado. Considerou, ainda, a consultora que critérios históricos não tinham lugar nessa análise para guarda e eliminação, sendo preferível a isso a elaboração de um plano de classificação.

Por fim, entendeu a Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão de Documentos da Justiça Federal que os modelos e métodos encontrados na literatura ou indicados pelos especialistas não se mostraram adequados à avaliação de processos judiciais com base nos seguintes entendimentos:

a) impossibilidade dos servidores dos arquivos avaliarem e definirem valores para cada documento judicial em função do volume e da falta de padrões gerais. Essas decisões isoladas resultariam na preservação de conjuntos amostrais diferenciados dos acervos;

b) preservação de amostras de mesma grandeza, por exemplo, de execuções fiscais e de ações criminais, sem considerar o valor ponderal das ações.

A despeito dessas opiniões, foram selecionados, aprioristicamente, com base nas competências constitucionais da Justiça Federal, ações e assuntos, que, pela importância para o conjunto da sociedade, deverão ser de guarda permanente as seguintes ações: relativas à primeira fase da Justiça Federal (1890-1937); concernentes à segunda fase até 1973; sobre índios; de Direito Ambiental; coletivas; de privatização; sobre direitos humanos; decorrentes da aplicação de tratados internacionais; criminais; de desapropriação; e as precedentes de súmulas.

Esse elenco de ações permanentes será avaliado por magistrados, servidores e pela sociedade civil, uma vez que essa proposta será objeto de consulta pública a ser veiculada no *site* do CJF.

Justificativas para cada uma dessas escolhas foram elaboradas. Sinteticamente algumas são apresentadas a seguir:

- Ações julgadas na primeira fase da Justiça Federal, compreendida entre os anos de 1890 a 1937, e as da segunda fase até 1973. Os estudos realizados com base nas atuais competências da Justiça Federal, no Código de Processo Civil vigente e na Teoria Geral do Processo não são adequados para definir critérios para os processos desses períodos. Além disso, a maioria das ações repetitivas atualmente existentes na Justiça Federal não ocorria. Estudos específicos para esses períodos deverão ser feitos, caso se entenda como necessários à eliminação de parte desses processos. Ademais, o ano de 1890 marca o estabelecimento do Judiciário como Poder de fato. Toda essa primeira fase da Justiça Federal deve ser muito bem avaliada por historiadores com vista à seleção dos processos a serem preservados por suas peculiaridades históricas. Há ainda as peculiaridades da Teoria Geral do Processo, pois a autonomização do Direito Processual ainda estava despontando na Europa. Os processos na primeira fase da Justiça Federal eram bem diferentes dos que existem hoje, assim como aqueles julgados no período de 1967 a 1973, que estavam sob a égide de outro Código de Processo Civil, requerendo estudos específicos a serem desenvolvidos posteriormente;

- Ações sobre os direitos indígenas. O Estatuto do Índio, de 1973, considera que os índios não são totalmente capazes de exercerem seus direitos e, por essa razão, são tutela-

dos pelo Estado até que se integre à sociedade. A Constituição de 1988 estabeleceu uma nova política: os índios devem viver segundo seus usos, costumes, tradições, bem como formas de vida e de organização. É dever do Estado garantir aos povos indígenas sua sobrevivência como sociedades diferenciadas, prestar serviços básicos de educação e saúde, assim como apoiar os projetos culturais, econômicos e ambientais dos índios. Só na primeira metade do século XX, 83 etnias foram extintas em consequência de processos desastrosos de contato promovidos pelo Estado brasileiro, conforme demonstrou o antropólogo Darcy Ribeiro. Entendem alguns indigenistas que a existência da tutela atrapalha a livre expressão política dos índios, a administração direta dos seus territórios e o seu acesso aos serviços públicos, ao mercado de trabalho, às linhas oficiais de crédito etc. Quaisquer atos ou negócios que prejudiquem os direitos das comunidades indígenas são julgados pela Justiça Federal. Diante dessa tutela do Estado, entendeu-se como necessária a preservação dessas ações;

- Ações de Direito Ambiental; coletivas; sobre direitos humanos. Foram selecionadas por representarem, dentro da competência da Justiça Federal, os interesses difusos e coletivos. A legislação da ação civil pública abriu um canal para a população agrupada ter acesso ao Judiciário nas demandas coletivas. A legislação infraconstitucional da espécie ampliou o conceito de direitos metaindividuais (Lei n. 7.347/85, art. 1º) por meio de ações coletivas, de que são exemplos os diplomas editados à tutela: do meio ambiente (Lei n. 6.938/81, art. 14, § 1º); do consumidor (Lei n. 8.078/90, art. 82); da probidade administrativa (Lei n. 8.429/92, art. 17); do patrimônio público e da moralidade administrativa (Lei n. 8.625/93, art. 25, IV, "b" – LONMP); dos direitos da criança e do adolescente (Lei n. 8.069/90, art. 210); dos deficientes físicos (Lei n. 7.853/89, arts. 3º e 7º); dos investidores do mercado de valores mobiliários (Lei n. 7.913/89, arts. 1º e 3º); do mercado financeiro (Lei n. 6.024/74, art. 46); da ordem econômica (Lei n. 8.884/94, art. 88); e do patrimônio genético (Lei n. 8.974/95, art. 13, § 6º)⁷. Os direitos humanos que podem ser incluídos na categoria de direitos difusos, embora ainda não incorporados à competência da Justiça Federal, são uma aspiração que perpassa toda a histó-

ria da humanidade, configurando-se em momentos de avanço ou retrocesso. São uma conquista das sociedades, precisamente na dinâmica dos conflitos entre indivíduos e Estado;

- Ações decorrentes da aplicação de tratados internacionais. Estes têm caráter de lei supranacional que se incorpora ao sistema jurídico do país e se equiparam à lei federal, além de serem também um reflexo da tendência de pensamento da comunidade internacional. Mas é do ponto de vista doutrinário que a importância para a guarda permanente se afigura. Os processos decorrentes da aplicação de tratados internacionais servem muito ao Direito Comparado, pelo fato de ser o aspecto concreto da adaptação ou não do Direito nacional aos ditames da nova ordem mundial;

- Ações de privatização. O processo de privatização de empresas públicas denominado "Programa Nacional de Privatização" ainda não foi concluído e a etapa realizada foi marcada pela concessão de inúmeras liminares, grande cobertura da mídia e contestação popular. Hoje ainda não se pode avaliar se a ênfase dada ao aspecto financeiro do processo de privatização obscureceu a preocupação com o retorno do investimento. O ritmo acelerado da privatização pode não ter sido acompanhado da devida preparação do Estado para fiscalizar e regular. Por todas essas ocorrências, achou-se por bem preservar essas ações;

- Ações criminais. O processo penal é para o imputado um assunto vital, já que nele estão em jogo sempre valores pessoais fundamentais, como a vida, a liberdade, a segurança, a honra etc. Por outro lado, sob a ótica do Estado, o processo penal é sempre um assunto meramente cotidiano⁹. No processo penal, impera o princípio da verdade real em virtude do valor dos bens ameaçados. Por esse motivo, existe o instituto da revisão criminal. Segundo esse instituto, o condenado em sentença criminal transitada em julgado pode solicitar a qualquer tempo, nos casos expressos em lei (arts. 621 e ss. do CPP), que o seu processo seja reexaminado. Só existe a revisão criminal *pro reo*, para reparar injustiças contra ele cometidas; não cabe revisão criminal *pro societate*. Aquelas que resultaram em absolvição dos réus também serão preservadas, uma vez que se constitui em documento ou prova da sua inocência e também porque o Ministério Público pode en-

contrar nessas ações elementos para a abertura de uma nova ação criminal;

- Ações de desapropriação. A desapropriação é a forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade. Ocorre por necessidade ou utilidade pública, interesse social, conveniência administrativa, por meio de devido processo legal e justa indenização. Muito se tem falado acerca da reforma agrária e, conseqüentemente, em desapropriação para tal fim. As freqüentes manifestações dos "sem-terra" têm levado a uma mudança de valores na sociedade e em suas instituições. A cobrança por uma distribuição de bens mais igualitária tem chegado aos tribunais e pressionado os magistrados, os quais não podem esquecer também da legitimidade do direito de propriedade. A importância de preservar esses processos vem justamente do perigo que reside em entregar ao Estado esse poder de intervir na propriedade alheia, sem questionar a função social da propriedade. Foram selecionadas por se tratar de um instituto complexo, passível de sofrer anulação e retrocessão, além de poder atingir, inclusive, bens públicos;

- Ações precedentes de súmulas. A súmula reflete um entendimento continuado e majoritário do tribunal. É muito importante que se guar-

de permanentemente a ação que dá origem ao posicionamento sedimentado. A guarda permanente desses precedentes possibilitará a realização de um tipo de pesquisa específica e fundamental para o Poder Judiciário, qual seja o conhecimento da contribuição da jurisprudência à consolidação da legislação e da doutrina;

- Outras ações de guarda permanente. As Comissões Permanentes de Avaliação do CJF e dos tribunais e os Grupos de Avaliação de Documentos das seções judiciárias, se julgarem conveniente, à época da avaliação, poderão estabelecer outras ações como de guarda permanente, com base em critérios determinados pela historiografia local ou nacional. O inteiro teor dos acórdãos, sentenças e decisões terminativas deve ser recolhido após sua publicação às unidades arquivísticas responsáveis pela sua gestão. O recolhimento poderá ser feito em qualquer suporte certificado;

- Além dessas ações enumeradas acima, será guardada uma amostra representativa do acervo, selecionada, dentre as ações não-definidas como de guarda permanente, por meio de uma fórmula estatística especialmente desenvolvida para esse fim.

6 CRITÉRIOS LEGAIS DE TEMPORALIDADE COM BASE NA NATUREZA DO PROVIMENTO JURISDICIONAL PARA FINS DE GUARDA E ELIMINAÇÃO DE AÇÕES JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO

Para definição dos prazos de guarda de ações judiciais transitadas em julgado não-definidos previamente como permanentes, foram realizados diversos estudos buscando definir seus critérios legais para fins de preservação de direitos. Chegou-se à conclusão de que tais critérios devem ter por base a Teoria Geral do Processo, a qual possibilita eliminar o risco de que se supere a dificuldade de maneira casuística e, portanto, provisória.

A única abordagem que se prestou à determinação desses critérios legais foi a elaborada com base na natureza do provimento jurisdicional, considerando os conceitos básicos de Direito Processual Civil. Isso significa que a análise dos autos findos deve ser feita caso a caso, com base na natureza do provimento jurisdicional demandado e o efetivamente obtido de modo a estabelecer

Se, por exemplo, o provimento jurisdicional for declaratório ou constitutivo, não haverá execução de sentença. Sem execução, em tese, está esgotada a prestação do Estado quanto àquele direito. Desse modo, poder-se-ia adotar, preliminarmente, como base do prazo para fins de guarda, aquele necessário para interpor ação rescisória.

prazos legais mais seguros. A preservação de direitos é uma das finalidades do Poder Judiciário e não poderia ser negligenciada. Aos prazos legais foi somado, ainda, um prazo denominado "precaucional".

A natureza do provimento jurisdicional obtido esclarece a questão do prazo legal de guarda. Cada processo tem suas peculiaridades e cada um terá um destino que pode ou não coincidir com o provimento demandado. Se, por exemplo, o provimento jurisdicional for declaratório ou constitutivo, não haverá execução de sentença. Sem execução, em tese, está esgotada a prestação do Estado quanto àquele direito. Desse modo, poder-se-ia adotar, preliminarmente, como base do prazo para fins de guarda, aquele necessário para interpor ação rescisória.

Já os provimentos jurisdicionais condenatórios demandam mais cuidado. O prazo para que o autor interponha ação de execução é o mesmo que ele tinha para propor a ação. Em tese, o prazo de guarda dessa ação seria o prazo prescricional do direito. Porém deve-se considerar que a prescrição de direitos patrimoniais não pode ser reconhecida de ofício. Sendo assim, apenas as ações com provimento condenatório que forem executadas serão eliminadas. Aquelas que não forem também deverão ser guardadas permanentemente.

O procedimento de triagem e os prazos de guarda deverão seguir roteiro estabelecido em fluxograma e tabela de temporalidade a serem aprovados com a resolução proposta.

Alguns instrumentos facilitarão a realização dessa triagem para a seleção dos autos findos, como a unificação de tabelas de classes e assuntos em toda a Justiça Federal, bem como um sistema automatizado para o cadastramento dos campos descritos. Esse sistema deveria também possibilitar que todas as ações incidentais e recursos referentes a um processo possam ser localizados, uma vez que ações principais, seus recursos e ações incidentais não são arquivados em conjunto, por chegarem em tempos diferentes aos arquivos. Não é possível eliminarem-se as primeiras sem as demais, portanto é de suma importância que, na eventualidade de eliminação, seja possível localizar todos com facilidade.

A eliminação de ações judiciais transitadas em julgado será precedida por publicação de Edital de Eliminação, contendo os números dos processos e suas respectivas datas

de distribuição e de arquivamento definitivo, publicado com antecedência de 45 dias da data prevista para a efetiva eliminação.

Os precatórios não são documentos de guarda permanente e, por se tratarem de exercício de função materialmente administrativa, conforme o art. 730 do CPC, seu prazo de guarda é regulamentado pela Resolução 217/99 C.J.F., que disciplina o Programa de Gestão de Documentos da Administração Judiciária da Justiça Federal de 1º e 2º Graus.

A eliminação das ações judiciais transitadas em julgado realizar-se-á com observação da preservação ambiental.

Sugere-se que as Comissões Permanentes de Avaliação Documental nos Tribunais Regionais Federais e os Grupos Permanentes de Avaliação de Documentos nas Seções Judiciárias, instituídos pelos arts. 4º e 5º da Resolução n. 217/99, tenham como competência:

- Coordenar a aplicação dos procedimentos estabelecidos por esta Resolução;

- Proceder à avaliação casuística dos processos definidos como passíveis de eliminação, com vista a selecionar aqueles que pela sua peculiaridade devam ser preservados permanentemente para composição da memória institucional.

As unidades arquivísticas da Justiça Federal de 1º e 2º Graus terão como atribuição facultar aos solicitantes o desarquivamento e a carga das ações judiciais transitadas em julgado, bem como autenticar cópias de suas peças. Excluem-se desta competência aquelas ações judiciais transitadas em julgado cujo acesso esteja limitado pela legislação nacional. Os pedidos relativos a desentranhamento de documentos e emissão de certidões continuarão a ser de competência exclusiva das secretarias de varas ou turmas.

Embora essas proposições ainda não possam ser aplicadas de forma a definir os prazos de guarda das ações com trânsito em julgado, é desejável que se inicie imediatamente o cadastramento das ações dentro dos novos padrões propostos, de modo que o passivo não-cadastrado não aumente.

Para dar início à triagem, a elaboração de um manual e o treinamento dos servidores que atuarão como multiplicadores dessa metodologia serão elaborados pela Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão de Documentos da Justiça Federal, após

a aprovação de Resolução do Conselho da Justiça Federal que disciplinará a questão e consolidará todas essas propostas.

Sistemas automatizados que incluam os campos necessários à identificação da ação, do seu provimento e das ações acessórias e recursos deverão ser desenvolvidos pelas áreas de Informática.

A elaboração de um piloto com a metodologia proposta irá possibilitar sua validação e aperfeiçoamento.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. *Revista Ciência da Informação*, v. 25, n. 2, 1995.
- 2 BELLOTTO, Heloisa Liberalli. *Arquivos permanentes, tratamento documental*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.
- 3 JARDIM, *op. cit.*
- 4 RHOADS, James B. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del Ramp Paris: Unesco, 1983, vi, 48 p. (Unesco. PGI- 83/WS/21).
- 5 CASTRO, Astréa de Moraes e. *Arquivo no Brasil e na Europa*. Ministério da Justiça, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1973. 124p.
- 6 BERNARDES, Ieda Pimenta. *Como avaliar documentos*. São Paulo, Arquivo do Estado, 1998. p. 7 (Projeto como fazer; v.1)
- 7 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses Difusos e Coletivos, *Revista dos Tribunais*, v. 747, p.68, 2000.
- 8 BERTOLINO, Pedro J. *La verdad jurídica objetiva*. Buenos Aires: Depalma, 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. Arquivos públicos: avaliação e eliminação de documentos. *Ciência e Cultura*, v. 10, n. 42, p. 745-749, out. 1990.

BERTOLINO, Pedro J., *El debido proceso penal*, lep, p. 110.

OS ÍNDIOS não são Incapazes. Instituto Socioambiental, maio 2000. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/website/estatutoindio>>.

ABSTRACT

The article states the importance of the safekeeping of the documents for the preservation of the common wealth, of the society's memory and for the exercise of the citizenship, because evidences and testimonies of the rights and duties of the State with the citizen and vice-versa are registered in the public files.

It proclaims the need for an inclusive and effective documental management, with a well-defined institutional policy of documents,

incorporating the documents of suits that are still in proceeding, the ones which have already been judged and the documentation considered as historical.

It shows the reasons why there must be criteria of selection of documents in order to safeguard and to eliminate the concluded record, as well as the legal bases to do so.

At the end, it presents studies to establish the criteria of appraisal of documents, which aim at identifying those that have historical value, and it approaches legal criteria of temporariness based on the nature of the jurisdictional provision in order to safeguard and to eliminate the suits transit in *rem judicatam*.

KEYWORDS – Public files; documental management; criteria; concluded record; preservation; common wealth; memory; citizenship; documents – selection, appraisal, elimination; State; legality; temporariness.

A Comissão Técnica Interdisciplinar para Gestão de Documentos da Justiça Federal é composta, atualmente, pelos servidores: Neide Alves Dias De Sordi e Martha Balby Gandra, do Conselho da Justiça Federal; Patrícia Reis Longhi, do TRF 2ª Região; José Marques Domingues e Eduardo dos Santos Moreira, do TRF 3ª Região; Lillian Rose Cunha Motta, do TRF 4ª Região e Rogério de Abreu Cunha, da Seção Judiciária de Santa Catarina. Colaboraram, ainda, com a Comissão os servidores: Eloíza Rocha Pereira, Roberta Bastos Cunha e Renato de Oliveira Paes, do Conselho da Justiça Federal; Isadalva Rabello Fontinele e Lúcia Beatriz de Mendonça Sá, do TRF 1ª Região; Susane Reolon e Miriam Marques, do TRF 4ª Região; e Mônica Correia de Araújo, do TRF 5ª Região.